

第五章

政策建议

5.1 第三章的分析结果显示，无论从数量还是素质来说，香港的人口状况自有其独特问题，如不从速处理，势必影响香港经济和社会的持续发展。有鉴于此，专责小组设法在有限的工作时间内，检讨所有直接或间接影响本港人口状况的相关政策，并建议多项可在短期及中期采取的政策措施。无可避免，有些措施属初步性质，日后还要用较长时间深入研究和修订。

5.2 专责小组在提出建议时，考虑了下列原则和因素：

- ◆ 建议的措施应旨在提高香港人的整体生活水平，以及确保本港经济的持续发展。具体来说，这些措施应致力解决人口老化和工作人口缩减对经济增长构成的问题；
- ◆ 就数量而言，建议的措施应有助本港逐渐老化的人口年轻化；
- ◆ 就经济的可持续发展而言，建议的措施应能提升本港工作人口的生产效率和能力，增强本港的经济活力，增加内部消费；
- ◆ 就财政的可持续发展而言，建议的措施应能提高生产力，和减轻长者的供养倚靠。此外，为解决社会开支上升和资源有限问题，建议的措施应使现时向香港居民及日增的暂居人口提供资助福利的安排更为合理；

- ◆ 就社会的可持续发展和融合而言，建议的措施应协助从内地及其他地方新来港人士融入社会。

以下是专责小组提出的具体建议：

单程证计划

5.3 根据单程证计划从内地合法来港的移民，一直是移居香港人口的主要构成部分，也是过去二十年本港人口增长的主要来源。我们已在第二及第三章论述单程证持有人对本港工作人口素质及就业的影响，以及他们对各项受资助社会服务所构成的压力。不过，单程证持有人，尤其是稚龄儿童，可以补充本地不断下降的较年轻人口，大大纾缓本港生育率偏低及人口老化的负面影响。

5.4 为配合《基本法》一九九七年七月起实施，当局把每日单程证配额由一九九三年的 105 个增加至一九九五年的 150 个，以便让长期分隔内地的配偶入境，以及让根据《基本法》拥有居港权的持居权证子女来港定居。现时所定的每日 150 个配额，分配给持居权证子女(名额 60 个)、分隔两地超过 10 年的配偶(“长期分隔两地配偶”)(名额 30 个)以及其他类别的申请人(名额 60 个)，包括分隔两地少于 10 年的配偶、无人抚养而来港投靠亲属的儿童、来港照顾年老无依父母的人士、无人供养而来港投靠亲属的长者，以及来港继承遗产的人士。除了持居权证子女外，每个类别的个别申请人的来港次序，按内地当局在一九九七年五月实施的计分制决定。

5.5 自回归以来，共有 132 925 名持居权证子女根据单程证计划来港定居。自一九九八至二零零二年，平均每日有 67 名持居权证子女来港定居，人数超出预留给这个类别的分额。这是当局灵活调用了其他类别的剩余配额达致的，这也缩短了他们的轮候时间。值得注意的是，来港的优先次序上，18 岁以下的持居权证子女，应较 18 岁或以上已成年的持居权证子女优先，但后者的来港人数自一九九八年以来一直稳步上升，由一九九八年的每日 6 人(占持居权证子女来港总人数的 8%)，增至二零零一年的每日 39 人(48%)。在二零零二年，平均每日只有 46 名持居权证子女来港，较每日 60 个配额少 14 名。

5.6 我们认为，准许持居权证子女，特别是年幼的持居权证子女尽早来港，对他们本身、其家人及香港特区均有好处。在与我们讨论的有关人士，几乎全都持这样的观点。上文第二章已经指出，学术研究也证实，准许持居权证子女尽早来港有好处。事实上，这类别的积压个案正逐步清理，缩短了申请人的轮候时间，可见我们大致上已达到这个目标。有见及此，我们与内地当局商讨后，建议严格执行持居权证子女的分额安排 (60 个名额)，只限用于持居权证子女。即使持居权证子女来港的人数继续少于每日 60 人，剩余的配额也不应转拨给其他类别申请人。

5.7 我们欢迎并建议给予居权子女更大弹性的新措施。如他们的申请已获审核，应准许他们选择什么时候从内地来港定居。直至去年底，持居权证子女的申请一经审核，他们会获发单程证。以往的措施是单程证须在签发日期起计三个月内使用 (即持证人必须离开内地来香港定居)。由于持居权证子女在内地的父亲或母亲 (通常是母亲) 往往需要轮候较长时间，才可以取得单程

证，令分离家庭的问题更为严重。最新的措施已可以让很多内地家庭的持居权证子女与父亲或母亲同步来港定居，有助纾缓分离家庭的问题。这新近实行的措施，是我们与内地当局商讨后的成果，并已于二零零三年一月公布后，同时执行。²⁰

5.8 为进一步纾缓这问题，我们建议继续现行的做法，把长期分隔两地配偶分额的剩余名额，拨给分隔时间较短的配偶和他们的年轻子女。根据单程证计划来港定居的长期分隔两地配偶，由一九九八年平均每日 46 人，大幅减少至二零零二年每日仅 8 人。我们注意到，在二零零一及二零零二年，长期分隔两地配偶的剩余名额，已转拨给其他次类别的申请人。我们了解到，居于广东省的配偶仍须轮候七至八年左右才能来港与家人团聚。若继续采取弹性安排，把“长期分隔两地配偶”类别的剩余名额，转拨给居于广东省的配偶，可尽量缩减后者的轮候时间，接近其他省份配偶的轮候时间（约五年）。在与内地当局商讨后，我们建议继续采用这个做法。

5.9 内地当局于二零零二年十一月推出新措施，方便内地配偶经常来港探亲。过去，内地配偶每年只限申请双程证两次；在新措施下，这项限制已经撤销，他们可以随时申请来港探亲。现时，他们只须每三个月返回内地办理签注续期手续，便可以在办手续的日子以外，全年留在香港。这会大大减轻家庭成员分隔两地的痛苦。内地当局会鼓励已申请单程证的配偶尽早探访香港，使

²⁰ 内地当局同时于二零零三年一月公告一系列改善单程证计划的措施，以减轻家庭分隔所引起的问题。以往内地配偶获发单程证时，可带同一名十四岁或以下的子女来港定居。同行子女的年龄限制现已放宽至十八岁。而以往只能带同一名子女的限制，亦改为可带所有十八岁以下子女一起来港定居。

他们能适应香港的生活方式，熟习在港配偶的生活环境，方便他们决定是否来港定居。

5.10 我们建议保留其他类别申请人的非指定配额（60个名额），这些申请人包括分隔两地不到10年的配偶、来港照顾年老无依父母的成年子女、父母已移居香港而非持有居权证的年幼子女，以及无人供养而来港投靠亲属的长者，但现有的来港继承财产人士类别则应取消。随着跨境旅游的政策逐步放宽，内地人士可申请往来港澳通行证和适用的签注，以便来港申请继承财产，无须为完成有关手续而来香港定居，反过来说，他们应在办妥事情后返回内地。内地部门有需要就这措施的实行进行立法。我们会定期检讨每天150个单程证配额与及现行配额在三个不同类别的分配，当需求减少时，我们会将配额减少。

5.11 部分社会人士促请香港特区政府向内地当局争取审批单程证的权力。就全国人大常委会于一九九九年六月二十六日就《基本法》第二十二（四）条作出的解释，中国其他地区的人士进入香港特区，必须根据有关的国家法律及行政规例，向其内地居住地区的有关当局提出申请。把审批单程证的权力赋予香港特区政府并不恰当。签发单程证的内地当局，会继续采取严谨措施，核实申请人所提出的申请，并在有需要时，与香港特区政府确定个别个案中涉及香港居民的资料的真伪。这个计分的审批制度具透明度，内地的公安部门设有热线，处理怀疑滥用该制度的投诉及举报。

5.12 部分社会人士要求调整单程证配额，以方便输入专才，解决人力错配问题。对此，我们已慎重考虑。专责小组认为，单程证计划是为协助家庭团聚而设，利用

这项计划输入技术移民并不恰当，应透过其他途径输入这类人才。

有关单程证计划的建议：严格执行持居权证子女分额的分配；继续最近实行的改善措施，容许已核实拥有居港权的持居权证子女选择什么时候从内地来港定居，如果他们愿意，可以选择随内地父亲或母亲一同来港；沿用现行的做法，把“长期分隔两地配偶”类别的剩余名额拨给居于广东省的配偶及其同行子女；沿用现行的做法，签发单程证的内地当局会采取严谨的措施，核实单程证申请人的申请，必要时视个案的需要，与香港特区政府核对涉及香港居民的资料，以确定真伪；鼓励内地配偶在提出单程证申请后，先按双程证计划来港探亲，以适应香港的生活方式，熟习在港家人的生活环境，这将有助他们决定日后是否来港定居；建议内地当局修改有关法规，以便取消非指定配额项下的来港继承财产类别；定期检讨每日 150 个单程证的配额数目，及配额在三个类别的分配情况，以便在需求下降时缩减配额。

新来港人士在培训及其他方面的需要

5.13 在本港的生育率显着回升前，我们需要藉吸纳新来港人士纾缓人口老化和劳动人口缩减的问题。不过，单靠补足数量并不能解决问题。只有培训成年的新来港人士，提升他们的技能，同时为较年轻的新来港人士提供教育，才能取得正面成效。

5.14 15 岁或以下的新来港人士，有权享有免费强迫教育，目前提供的资源，已足以照顾他们的需要。当局免费为他们开办预备课程，帮助他们适应学校制度及融入社会。然而，二零零一年人口普查的结果显示，在适龄

投身劳动市场的 16 岁或以上新来港人士当中，有 69.1% 只具初中或以下教育程度。教育水平偏低，会削弱他们的竞争能力，使他们在讲求知识和技能的本地劳工市场处于劣势。

5.15 新来港人士中，年龄由 16 至 19 岁的占 7.6%。我们应鼓励当中有志自我提升的接受正规教育，或接受由职业训练局、建造业训练局或制衣业训练局所提供的职业教育及培训。

5.16 内地新来港人士当中，年龄由 20 至 49 岁的占 45%。他们在本地劳工市场谋职时困难可能最大。但香港不乏让他们自我提升的机会。他们有大量自资培训和学习的机会，还可以参加技能提升计划、持续进修基金和职业训练局开办的资助兼读课程。30 岁或以上的人士，可参加由雇员再培训局开办、与就业挂鈎的全日制培训课程。这些课程的目的是协助低技术的失业人士重返本地就业市场。再培训计划除切合工作需要的职业训练（例如家庭佣工、护衛员和物业管理训练）外，并包括一般技能、语言及电脑方面的训练，以加强学员的就业能力。

5.17 除教育和培训外，政府还设有一个机制，由民政事务局主理，协调各界为新来港人士提供服务。过去数年，这机制一直行之有效。这策略的目的是要促进政府内部的有效协调，并与为新来港人士提供服务的非政府机构保持密切的伙伴关系，这些机构在有关服务中担当着重要角色。政府统计处和民政事务总署会定期调查，搜集新来港人士的人口特徵资料。两部门并统筹一项住户调查，了解在过去三年来港定居人士的需要。研究结果将有助进一步掌握有关情况，为新来港人士提供更佳服务。

5.18 为了让行将来港定居的人士作好准备，香港国际社会服务社已在广东及福建两省设立多个移居前服务中心，以协助即将来港定居人士详细了解香港的生活方式。

5.19 有关政府部门及非政府机构正共同努力，协助新来港人士适应新生活。目前，有关人士可从新来港定居人士服务中心获得家庭生活教育及家庭教育服务。最近，这些中心已加强所提供的预防及支援服务，及早找出新来港人士所遇到的问题，以便提供适时服务。这些中心并与其他社区组织合作，为新来港人士提供综合服务，以及促使他们与其他社会人士相互接纳，和睦共处。

有关新来港人士在培训和其他方面需要的建议：

继续提供及制订合适的课程和计划，以照顾各年龄组别新来港人士的培训需要；鼓励政府与非政府机构更紧密协作，以了解新来港人士的需要，并作出配合。

教育及人力政策

5.20 特区政府已在教育及培训方面投入大量资源，以提高本港人力资本的素质。为了应付本港经济对人力的需求，我们双管齐下，首先是提高全港市民的一般教育水平，其次是鼓励现有工作人口提升技能和持续进修。

5.21 我们除提供充分的教育机会外，亦着手推行多项措施，为青少年的需要改善教育素质。我们推行教育改革，目的是为学生创造更多空间和提供更多选择，让他们按照本身的能力和兴趣，发展潜能。

5.22 为确保受过良好教育的人才供应充裕，我们订下目标，在二零一零至二零一一学年或之前，让 60% 的高中毕业生可以接受专上教育。为此，我们已在二零零二年为中五及中七毕业生增加约 9 000 个学额，使 17 至 20 岁年龄组别中接受高等教育的人数比例，由上年度的 38% 增至 42%。此外，我们又为所有有能力及有志继续升学的中三结业生提供足够的中四学额。

5.23 二零零一年九月，政府拨款 4 亿元，推行技能提升计划，为中学或以下教育程度的在职工作人口提供针对性的技能培训，提升他们的技能。透过雇主、雇员、培训机构及政府人员的紧密合作，多项课程 经已开办。这些课程内容实用，切合个别行业的具体需要。因此更得雇主的认同，亦深得雇员的欢迎。现时，这个计划共为 13 个行业开办课程。截至二零零二年九月底，开办的课程逾 700 项，学员人数超过 14 000 人。

5.24 为了鼓励香港的工作人口持续进修，以配合知识经济来临，我们在二零零二年六月推出 50 亿元的持续进修基金。未取得大学学位的 18 至 60 岁香港居民，可报读特定范畴的“可获发还款项课程”（包括物流业、金融服务业、中国商贸业、旅游业，以及语文、设计及工作间的人际和个人才能等课程），并可在完成课程时获发还相当于课程费用 80% 或不多于 10,000 元的款项。持续进修基金设立以来，反应令人鼓舞。截至十月底，我们已接获超过 14 000 份申请。

5.25 为培养有熟练技能和适应力强的工作人口，以配合本港经济不断转变的需要，我们认为必须制订策略，采用灵活而协调的方法，作出人力规划和发展。为此，我们最近成立人力发展委员会，成员包括雇主、雇员、培训机构、学术界及政府代表。人力发展委员会将会就

本港的人力需求，以及在职教育、专上教育及持续进修教育的发展及规管，向政府提供意见。人力发展委员会并会在香港推动终身学习，协助建立所需的基础架构，包括就设立资历架构及质量保证机制提出建议。人力发展委员会的职责之一，是监察人力供求，并建议作出适时的干预，尽量减少人力错配。

有关教育及人力的建议：继续开办各类课程，提升香港各阶层人士的教育水平；鼓励和协助各界人士提升技能和终身学习；就人力规划和发展，采取策略性、对应性和协调的方法，以配合本港经济不断转变的需要。

输入内地专才和优才

5.26 尽管我们已推行措施以提高本港人口的一般教育水平，并鼓励现有工作人口，特别是较近期来港人士提升技能和持续进修，但这些措施都需要时间才能见效。为提高本港人力资本的素质，我们不能再单靠本地培育的人才。香港必须致力从区内和世界各地，包括从人口众多和高速发展的中国内地，吸引最杰出最优秀的人才来港，否则，长远而言，我们的经济和社会发展水平势难持续，更遑论增长。

5.27 中国加入世界贸易组织，对中国的外贸、投资、金融流动，以及经济和社会发展有深远影响，同时会为香港的经济带来重大利益，香港一些具备优势的范畴（包括银行及金融、物流及海空运输、专业及其他商业支援服务等），将会涌现新的商机。内地的专才和优才在内地有人脉关系、熟悉内地市场、消费意向及业务运作情况，他们到港工作肯定有助香港开拓内地庞大的市

场。为了维持香港的竞争力，稳守我们作为区内专业及商业服务中心的地位，并确保香港在内地市场众多海外投资者和服务供应商当中保持优势，我们必须更灵活地吸纳内地专才。

5.28 第二章曾提到，现行的出入境政策大致上并无限制外地专业人士入境。一般来说，只要他们具备香港所缺乏的技能，并在香港找到市值薪酬的工作，便可获准来港。我们并无限制他们可从事什么行业，他们可携同家属来港。

5.29 相比之下，输入内地专才的现行政策有较大限制。为香港的整体利益计，输入专才的政策应尽可能一视同仁，这样才可达致把香港发展为亚洲国际都会的目标。按照这个原则，我们建议放宽安排，使获准来港内地人士的入境条件尽可能与其他国家来港人士的入境条件划一，例如容许申请获批准者携同直系亲属来港，以及撤销内地专才只准从事特定行业的限制。

5.30 有技能的人士可在消费及创造就业机会两方面，为本港带来可观的经济利益。政府统计处曾统计调查二零零零及二零零一年输入优秀人才计划所带来的各项经济利益。这计划在第一年输入了 83 名专才，他们分别受雇于 57 间机构。对这些机构的调查显示，它们因此合共创造了 223 个本地职位。换言之，输入一名内地优才创造了 2.7 个新职位。在第一年，他们平均每人为有关机构带来约 308,000 港元的收入。统计结果并显示，每聘用一名优才而带来的收入，预期会持续增加，在第二及第三年会增至大约 2,310,000 港元。整体而言，技术移民有助消除业务运作和生产过程中的“樽颈”问题。他们能把技能、知识和经验传授给本港的工作人口，从而提高本港工作人口的能力和生产效率。此外，

技术移民也有助扩阔本港现有技术的领域，并使技术多元化。上述各种益处，均可促进香港的整体经济增长和较长远的发展潜力。

5.31 除经济利益外，输入更多不同范畴的内地优才及专才，例如艺术和体育人才，也有助培养香港市民对艺术、文化和体育活动的兴趣，并提高有关活动的水平。作为亚洲的国际都会，香港应能提供丰富多采、充满活力的文化环境，既提升市民的生活素质，也吸引世界各地的游客来港。香港要举办多姿多采的文化和体育盛事，必须汇集大量国际知名的艺术家和运动员。文化委员会在《谘询文件 2002》中，建议加强文化艺术教育，以提升个人以至整体社会的文化内涵。可以预见，我们极需要艺术教育工作者及其他相关专才。至于体育活动方面，引进更多国际知名的运动员及教练，肯定有助提高本港体育人才的水平，并可以建立一支精英队伍，在国际体育竞赛中争取好成绩。外国经验显示，优异的体育竞技成绩，可令社会成员自豪，加强社会团结。内地拥有很多具潜质的人才。

5.32 除输入专才和优才以应付人力需求外，我们应同时吸引学者及学生来港，让这批正值主要就业年龄的精英才俊，提升本地劳动人口的素质。引进内地及海外的一流学者及研究人员，可让本地院校接触到世界各地最优秀的人才，从而提高大学教育的素质及研究水平，巩固香港作为区内卓越高等教育中心的角色。让内地及海外学生来港，可增进本地学生的学习经验，在院校课堂内外营造多元的语言和文化环境，扩阔本地学生的文化视野，促进校园内的良性竞争，以及使学生、教职员和院校本身在知识思维上有所启发。

5.33 现时，各大学均可招收非本地学生修读学士学位课程及研究生课程，但人数最多只可占公帑资助学额的2%，另加私人资助学额的2%。目前，非本地学生的实际人数约占学生总数的1.5%。此外，在大学教育资助委员会(教资会)辖下的资助院校，修读学士学位课程的非本地学生人数会受另一个收生名额限制，就是每年取录来港修读第一年学士学位课程的非本地学生人数，不得超过该课程收生人数的4%(即最多580人)。至于修读研究生课程的非本地学生人数，上限为这类课程研究生总数的三分之一。在一九九零年或以后修毕教资会资助全日制学士学位课程或以上程度课程的内地学生，可在内地提出申请在香港就业，这类申请并不计入各项输入内地专才和优才计划。根据最近一项检讨报告，当局决定在二零零三学年放宽学士学位课程及研究生课程的非本地学生限额，把这些学生的人数上限订为公帑资助学额的4%，并取消对研究生课程非本地学生人数的限制。当接近有关的4%上限时，我们会考虑检讨每年4%的收生名额，并容许大专院校作出更灵活的安排，鼓励院校收录更多自资修读学士学位课程的非本地学生。

5.34 除了内地的专才及学生，还有很多内地人士因公事访港。由一九九九年至二零零二年，商务访港的内地人士数量增加了七倍，由268 680次增加到2 271 000次。由于香港与内地特别是珠三角经济更为融合，这个上升趋势应会持续。我们会继续订出措施，方便更多内地商人来港处理商务。

5.35 最后一点也非常重要，就是越来越多香港家庭的子女前往外国接受中学及大专教育，尤其是那些在八十年代和九十年代移居海外的家庭，他们的子女多有这种情况。虽然有些家庭已经回流返港，但部分年轻人未必跟随家人回港定居及工作。这些年轻人接受外国教育，受

西方文化薰陶，对香港来说，是十分重要的资产，有助保持香港的大都会特质及国际网络。因此，香港特区政府应加倍努力，鼓励更多这类年轻人回港定居及工作。例如，香港驻外经济及贸易办事处继续加强与当地香港留学生联络，经常向他们提供资料，让他们了解香港的最新发展及机会。

有关输入内地专才和优才的建议：尽可能令内地专才和优才的入境条件，与来自其他地方的专才和优才的入境条件划一；容许大专院校作出更灵活的安排，鼓励吸纳内地和海外学者及学生；继续改善措施，方便内地商人公务访港；进一步鼓励在海外受教育的港人回港定居及工作。

投资移民

5.36 香港现行的出入境政策，只准许来港参与营商或开业的投资者入境，而没有考虑到资本投资者，即有财力在香港作重要投资，但无意亲自经营业务的人士。在全球争相吸引资本投资的环境下，香港会因而失利。这样不能帮助香港吸纳资本来刺激经济增长及本地消费。

5.37 投资移民可注入资金，在本港投资。就香港的情况而言，由于预计资金大都流入股票、互惠基金及房地产市场，在投资过程中，金融服务业、地产及有关的专业行业将会取得业务增长，进而创造更多就业机会。

5.38 我们建议，凡管有净值不少于 650 万港元资产可供投资的人士，即有资格以资本投资者身分来港。他们可以享有合理的自由度，按自己的需要选择投资项目。合资格的投资类别会包括房地产(本港的工、商或住宅物业，包括土地及未落成楼宇)及指定的金融资产。我

们会采取妥善措施，确保资本投资者获准在港居留期间，该笔必需的投资金额一直留在本港。由于内地实施外汇管制和限制居民出境，我们不能在这阶段把有关建议扩展至内地的中国公民。

5.39 我们建议，新政策适用于外国公民(除了少数所属国家对本港安全及/或出入境管制构成威胁的公民)、澳门特别行政区居民、享有外国永久性居民身分的中国公民、享有外国永久性居民身分并持有返回原居国所需的有效证件或入境许可的无国籍人士，以及台湾居民。

有关投资移民的建议 扩大现行出入境政策的涵盖范围，以延揽有意来港作重要投资(650万港元)但不会亲自经营业务的人士(即资本投资者)。政策建议将初步适用于外国公民、澳门特区居民及台湾居民。

影响生育的政策

5.40 上述输入和吸引更多外来移民的措施，目的之一是解决生育偏低的问题。关于生育的问题，专责小组曾考虑香港应否采取鼓励生育的政策。事实上，某些生育率偏低(但尚较香港为高)的国家已经推行这种政策。不过，这些政策的成效未能肯定。我们相信，生育与否是很个人的抉择，香港特区政府不宜透过施政鼓励生育。不过，我们应检讨现行政策是否导致港人不愿意生育。

5.41 在五十和六十年代，由于大量人口涌入，和当时适值生育高峯期，推行节育和家庭计划是香港当时的首要问题。在这背景下，鼓励节育成为香港家庭计划指导会(家计会)的主要工作。家计会的运动非常成功(例如在一九七五年推行“两个够晒数”运动)，市民把家庭计划

视为节育计划。香港的总和生育率由一九七一年的每 1 000 名妇女一生中生育 3 459 名子女，大幅下降至一九八零年的 2 047 名子女。

5.42 随着经济和社会情况转变以及生育率下降，家计会已把宣传重点逐渐转向其他健康服务。事实上，自一九八六年起，鼓励节育已不再是家计会的宣传主题。过去多年，家计会已为成年和青少年男女推出各项新服务，包括婚前检查、怀孕前验身服务、生育指导服务、青少年保健中心、妇科检查、更年期诊所和男性保健服务等。

5.43 我们认为，家计会现时的服务，已不是鼓励市民节育。不过，家计会的名称并未充分反映该会的全部活动。我们会鼓励该会进一步考虑更改名称，以便更确切地反映现时的工作范围。我们还会继续审视家计会的工作，确保符合社会需要。

5.44 整体而言，香港的健康护理制度对生育起着正面的作用。目前，孕妇死亡率极低。医院管理局和卫生署以非常低廉的收费，提供各项产前、产科和产后服务。卫生署的母婴健康院为育龄妇女及五岁或以下幼童及婴儿提供全面的加强性及预防性健康服务，包括儿童健康服务、孕妇健康服务和家庭计划指导服务。

5.45 另一项相关的问题是我们的税务制度。在现行的薪俸税制度下，子女免税额采用“两级制”的安排，即首两名子女的免税额为每人 30,000 元，而第三至第九名则减半。虽然已婚人士未必会因这一免税额的差异而对家庭人数作出重大改变，但鉴于本港的生育率极低，现时给予第三名及其后各名子女较低免税额的做法未必适

当。我们会要求财政司司长考虑划一子女免税额，不论子女数目多寡。

有关影响生育率的政策建议：继续推行目前的家庭计划指导工作，鼓励市民成为健康和有家庭计划的父母；鼓励香港家庭计划指导会更改名称，以更确切反映这个机构现时的工作范围；考虑划一每一名子女免税额，不论子女数目多寡。

长者政策

5.46 先前几章已论及人口老化对本港财政和社会所构成的重大问题。专责小组认为，这项研究审视人口老化问题时，角度的选择很重要。尽管长者人口不断增加会带来种种挑战，但人口老化正好证明，本港的公众健康政策以致社会和经济政策都非常成功。与人口老化有关的问题，不少是由于社会及公共政策过时，未能配合社会经济发展以及卫生和人口状况转变所致。以下是一些例子

- (a) 一些退休计划和人力资源措施要较年长的人士过早离开劳动队伍，可能会损及他们的收入和社会尊严，使他们成为受供养的一群。换言之，退休计划使较年长人士须倚靠他人供养，尤其造成财政上的倚赖。
- (b) 居住环境未能顾及不同年龄和不同活动能力人士的需要，可能会使健康有问题的较年长者无法继续与家人同住(事实上，与家人同住是最佳的选择)，无法继续融入社羣。

- (c) 把人生刻意地划分为不同阶段，即在年轻时接受教育，成年时投身工作，退休后享受闲暇，既不利于终身学习，也缺乏弹性，没有鼓励在工作之余享受闲暇和自我反思。

我们必须检讨现时的制度，研究如何作出改变，使长者能积极健康地生活。

5.47 政府现正与安老事务委员会合作，让市民重新认识长者的社会角色。他们不一定是需要协助的人士，而是能够和愿意作出贡献的一羣。如果长者健康良好，预期寿命延长，经济状况也较佳，他们的生活方式和社会角色也会有显著改变。为此，政府与安老事务委员会在二零零二年六月举办了“人口老龄化 机遇和挑战”研讨会，目的是加强社会人士对人口老化课题的关注。研讨会举行后，社会上多个有关界别开始更深入了解人口老化现象，并考虑采取不同的措施和计划，跟进讨论事项。

5.48 与人口老化有关的课题牵涉颇广，错综复杂，政府将会与安老事务委员会合作跟进，考虑如何就课题的概念大纲和海外应付人口老化挑战的经验进行研究，务求确定和制订适用于本港情况的措施。

5.49 总括来说，为了应付人口老化的挑战，整个社会须加深了解人口老化的影响，特别是人口老化对个人和社会各界的意义。提倡积极健康的老年生活，目的是要提高长者的生产力，以及减少他们对社会的倚赖。虽然这样，香港特区政府和社会各界，都要清楚了解老化人口的经济和护理负担对经济和社会的影响。衞生福利及食物局正在检讨现行各项为长者而设的社会保障计划，

以期因应本港的人口老化情况，制订可持续的经济支援制度，为有需要的长者提供经济援助。

有关长者政策的建议 重新审视和界定退休和老年的概念；继续推展计划，提倡积极健康的老年生活；制订可持续的经济支援制度，为有需要的长者提供经济援助。

日益增加的暂居人口 外籍家庭佣工

5.50 输入外佣政策自七十年代推行以来，至今大致不变。正如第二章所述，由于这些暂居人口为数不少，而且持续增长，所以外佣政策必须纳入本研究的范围。专责小组检讨现行政策后认为，为尽量减少滥用情况和减低外佣取代本地职位的机会，当局可以而且应该采取多项改善措施，令输入外佣的机制更加健全。

5.51 我们建议向聘用外佣的雇主收取每月徵费，款额相当于根据补充劳工计划聘用雇员的徵费（现为 400 元）。这可划一对这两类雇主的处理。所得收入会作培训 / 再培训之用。徵费将会在签订新合约或现行合约续期时徵收。按现时每月 400 元的款额计算，建议的徵费每年会带来 11.4 亿元的收入。徵费是根据《雇员再培训条例》徵收，该条例列明假若输入雇员未能在得到签证后抵港，或抵港后未能完成雇员合约，所缴交的徵费将不获退还。倘若雇主于四个月之内重新申请一个新的外地雇员来港，入境事务处处长在处理申请时会把预缴徵款的余额计算在内。

5.52 自一九九九年二月以来，外佣的最低许可工资一直没有调整过。现建议把最低许可工资调低 400 元，以

反映自上次于一九九九年调整以来，各项经济指标指数下调的幅度(举例来说，自一九九九年年初以来，甲类消费物价指数已下跌约 10%，从事非技术性工作人员的工资中位数则下调约 16%)。这项措施将于二零零三年四月一日生效。

5.53 为改善输入外佣的现行机制及减少外佣被剥削，当局会要求雇主与外佣订立新合约时，签订一份对政府的承诺书，保证会严格执行标准雇佣合约内的条款及条件，包括留宿要求、提供适当的住宿地方和最低许可工资。如发现违反承诺，有关雇主可被禁止再雇用外佣，而有关外佣也可能不会获准再在香港工作。

5.54 为保障本地工人的就业机会，政府各有关部门已加强执法，打击非法雇用外佣从事非家务工作的情况，打击雇主短付工资等欺诈行为。劳工处最近重新调配资源，成立了一个专责小组，专责调查违反《雇佣条例》罪行，包括有关工资的罪行。为提高本地家庭佣工的就业机会，雇员再培训局已在二零零二至零三年度把本地家庭佣工的培训名额增至共 14 000 个，并在二零零二年三月推行一项家务助理综合雇佣计划(即「家务通」计划)，以方便准雇主与本地家庭佣工的就业选配。值得注意的是，获雇用的求职者人数近月有所增加。此外，劳工处积极拓展本地家庭佣工的就业市场，并定期举办推广活动，鼓励雇主雇用本地家庭佣工，让市民了解劳工处为本地家庭佣工所提供的就业服务。

有关外佣的建议：向聘用外佣的雇主徵费，款额与根据补充劳工计划聘用雇员所收取的相同(即每月 400 元)，于新合约及重续合约时徵收。徵费是根据《雇员再培训条例》徵收，该条例列明假若输入雇员未能在得到签证后抵港，或抵港后未能完成雇员合约，所缴交

的徵费将不获退还。倘若雇主于四个月之内重新申请一个新的外地雇员来港，入境事务处处长在处理申请时会把预缴徵款的余额计算在内；把外佣的最低许可工资减低 400 元，于二零零三年四月一日生效；加强执法，对付滥用外佣制度行为，减少外佣被剥削；提高本地家庭佣工的就业机会。

享用公共福利的资格

5.55 第三章就居港年期，重点说明了享用各项资助福利的资格准则有处理不一致的现象。在众多主要福利中，居港七年这一规定，适用于申请租住公共房屋(未满十八岁者除外)。至于综援，只要住满一年便可以申请。公共医疗护理服务方面，则没有这样的规定，享用服务者甚至不必接受家庭经济状况调查。如在第三章指出的，对各项公共服务巨额资助对公共财政的影响，已成为特区政府和社会人士最关注的问题。与我们一起探讨有关问题的人士，不少人促请专责小组必须在人口政策的范畴内，紧急处理这一问题。

5.56 在处理这复杂的问题时，我们必须在充分考虑社会各界利益的同时，充分考虑我们在财政资源有限之下，社会服务的长远持续发展。由于问题复杂和时间所限，我们先集中研究了在综援和公共医疗护理服务，因为这些服务占二零零一至零二年度公共开支总额约 21%。在经过审慎的考虑后，专责小组认为有必要在主要的受资助福利上，消除享用资格上现存的不合理现象，所有接受巨额资助的社会服务，包括综援和公共医疗护理服务，都应实施统一的在港住满七年的享用资格规定。以住满七年作为资格的基础，反映了一个居民在一段持续的时间内对我们经济的贡献。通常，要取得香

港永久性居民身分，也要在香港住满七年。根据香港法律，这一身分并享有其他的权利。²¹

5.57 在向综援申请人实施“七年”规定的同时，我们认为十八岁以下儿童应予以豁免，就同申请公共房屋的情况一样。在特殊情况下，社会福利署署长可以向未符合居住条件的申请人运用酌情权。这些措施的实施日期容后再定。届时在香港的居民不会受影响。

5.58 我们并建议，在港住满七年的规定，原则上也适用于公共医疗护理服务的使用者。不过，我们明白，这对香港很多人士，包括持单程证人士和外来工人，会有重大影响。新措施会先对双程证持有人和其他访港旅客实施。卫生福利及食物局局长需要一些时间，考虑怎样向其他人士实施这一措施。至于经补充劳工计划输入的外地劳工和外籍家庭佣工，标准合约已规定雇主须要就雇员的疾病和损伤（不论是否与工作有关）提供免费的医疗服务。我们相信为外地劳工和外佣订定承保范围更全面的医疗保险较为可行。

5.59 随着越来越多香港永久性居民前往外国或内地居住和工作，他们对本地经济的贡献可能大幅减少，同时无须缴付香港的税项。有社会人士关注到，这些人士回港后，可否与其他永久性居民一样，享用相同的受资助公共服务。专责小组认为，这个问题牵涉复杂的事项。某些永久性居民虽然离开香港很久，但仍与香港保持密切联系，他们可能在香港拥有物业或其他资产，并供养香港某些永久性居民（例如他们的亲人）、或向慈善团体作出捐献等。由于时间所限，专责小组未能详细探讨这

²¹ 根据香港法律，香港永久性居民享有特别权利，包括基本法第二十六条的享有选举和被选权。又依据基本法第六十一条，香港特别行政区的主要官员要由香港永久性居民担任。

个问题和作出决定性的建议。我们建议当局稍后检讨这问题。

有关领取公共福利资格的建议：基本原则是，要在香港住满七年才有资格享用以大量公帑资助的社会福利。考虑收紧申领综援的资格，要在港住满七年的居民才可以申请（未满 18 岁者除外）。上述措施的生效日期容后确定（届时已在香港的居民不会受这一规定影响）；在公共医疗护理服务方面，这一原则适用于访港的双程证持有人和其他访港旅客，并会考虑如何应用及实施于其他人士；容后检讨长期离港的永久性居民享用受资助公共服务的福利。

跨界续领福利

5.60 第二章特别指出，有越来越多香港人前往内地居住、工作和过退休生活。虽然往返内地的人次迅速增长，但至今仍未有证据显示往内地过退休生活已成为明显趋势。在与有关人士讨论期间，部分论者指出，随着本港与珠江三角洲加速融合，会有更多港人（尤其是长者）因内地生活水平较低和居住环境较宽敞而选择往内地居住。为此，他们要求政府考虑制订适当的政策，便利市民往内地居住和过退休生活。

5.61 我们认为，迁居内地基本上个人抉择，取决于本港与珠江三角洲融合的步伐及范围，港人迁居内地日后或会成为趋势。不过，香港特区政府不应采取让人以为强迫市民（尤其是长者）迁居内地的政策。自一九九七年起，迁往广东省居住的长者可续领综援。这项安排为领取综援并喜欢在广东省居住的长者提供多一个选择。

迁往广东省居住而又续领综援的长者现有大约 2 800 人。

5.62 至于跨界续领福利的概念应否扩展至包括其他公共福利，例如福利服务、房屋和教育等，则必须十分慎重考虑。由于这些福利获得政府巨额资助，我们须进行多方面的成本效益分析，以衡量对香港特区政府财政状况的实际影响。我们也应审慎评估这项建议会令本港经济流失多少资源。鉴于所涉事项非常复杂，而且专责小组的工作时间紧迫，我们建议从较长远的角度处理这个问题。我们还要考虑本港与珠江三角洲的经济融合步伐等等其他因素。

有关跨界续领福利的建议：鉴于本港与珠江三角洲经济融合的发展，容后研究跨界续领福利的问题；详细研究这项建议的支出对政府财政及本港经济的影响。

定期检讨的需要

5.63 人口问题极其复杂，影响深远，但当局只有六个月时间研究这个复杂的问题。专责小组在本报告书致力找出香港特区人口的特徵，并分析本港人口趋势对社会和经济所带来的各项主要问题。我们致力订定人口政策的目标，并提出一套实际措施供短期及中期进行研究，以达致这个目标。由于时间所限，我们在制订这些建议时，有部分环节未能详细探讨。不过，我们在本报告书指出了所有重大课题，希望藉此引起社会各界人士关注，以便日后可以进行更全面的讨论和更有根据的研究。

5.64 我们曾向专家及其他人士徵集意见。他们都认为，香港特区有必要制订全面的人口政策，但他们同时

指出，定期检讨新政策及所采用的方法和措施更为重要，原因有二。首先，改变人口状况的政策措施，通常需要一段长时间才能奏效；其次，不少影响人口状况的因素和条件，并非政府所能控制。本报告书已在上文提到，本港与珠江三角洲的联系日趋密切，这对香港与珠江三角洲之间的人口迁移会有深远影响。这些情况必须仔细监察和评估，以便及时调整政策措施。

5.65 据此，专责小组建议香港特区政府特别拨出资源，以监察人口政策、跟进所确定的较长远问题、定期检讨政策的推行，以及定期（例如每两至三年）发表报告。

有关定期检讨的建议 拨出资源处理人口政策工作，每年检讨有关政策和计划的推行情况，以及每两至三年发表报告一次。